Democracia e Governabilidade[*]

Simon Schwartzman[†]

2009

1. Os valores da democracia: cidadania ampliada e o império da lei. 2

2. Democracia direta e sistemas representativos. 4

3. Representatividade e governabilidade 5

4. Partidos políticos e movimentos sociais 6

5. Da democracia liberal à democracia social. 9

6. O contexto ético e moral das sociedades democráticas 12

7. As instituições de governo na América Latina 14

O Parlamento 14

O Executivo 18

O fortalecimento do serviço público. 19

Controle, regulação e formas gerenciais do Executivo. 23

O Poder Judiciário 26

Por uma nova governabilidade 28

Conclusão: A construção da democracia na América Latina 31

Referências 32

---

[*] Capítulo 2 de Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley, editores, América Latina: *Desafios da Democracia e do Desenvolvimento –governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise,* Editora Campus-Elsevier e Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2009, volume 1 (versão preliminar)

[†] Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, Simon@iets.org.br

1. Os valores da democracia: cidadania ampliada e o império da lei.

A ideia de democracia, como governo que se exerce pelos cidadãos, diretamente ou através de seus representantes, surge na antiga Grécia, ganha terreno no mundo moderno, especialmente nos séculos XVII e XVIII, com o fortalecimento do parlamento inglês, a independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa, e é a forma predominante de governo em nossos dias, na maior parte do mundo. As democracias modernas baseiam-se em dois valores centrais, a cidadania ampliada e o império da lei. A cidadania ampliada é o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais das pessoas – os direitos à liberdade, expressão e participação política e a uma vida digna e com igualdade de oportunidade para todos. A expressão "império da lei" ("*rule of law*") consagra o princípio de que existem regras acordadas pela população, através de suas instituições legislativas e jurídicas, que regulam as relações entre as pessoas e entre estas e o estado, e se sobrepõem aos interesses ou preferências individuais ou grupais – ninguém está acima da lei.

Ao longo dos séculos, o conceito de cidadania, antes limitado aos homens adultos, com exclusão dos escravos e estrangeiros, foi sendo ampliado até atingir, nas sociedades modernas, sob regimes democráticos, quase uma universalização dos direitos cidadãos. Assim, nos dias de hoje, a democracia é inseparável do respeito pelos direitos individuais, o pluralismo político, o respeito pelas minorias, a participação de cidadãos nas eleições de suas autoridades, a garantia da defesa contra o poder arbitrário dos governantes e, cada vez mais, a introdução dos direitos sociais. Um conceito amplo de cidadania, em termos do exercício de direitos civis, políticos e sociais, tende a se impor nas democracias contemporâneas.

Uma das forças da democracia, mas também uma de suas fraquezas, é a separação que ela introduz entre a vida pública e a vida privada das pessoas. Nos regimes totalitários, esta distinção não existe. Nestes últimos, as camadas dominantes da sociedade esperam que os governos encarnem e se encarreguem de todos os aspectos da vida (materiais e espirituais, comunitários e religiosos), ao mesmo tempo em que se dão o direito de interferir e comandar a vida privada das pessoas, também em todos os seus aspectos. Nas democracias, as esferas de autoridade dos governos estão delimitadas de maneira explícita, e as pessoas

são livres para viver e agir como desejarem, com o limite da garantia dos direitos dos demais. É por isso que os regimes democráticos são mais capazes de acomodar as diferenças, processar pacificamente as disputas de interesse e as preferências que ocorrem em todas as sociedades e garantir, no médio prazo, os direitos sociais de igualdade de oportunidades, emprego, educação, saúde, proteção social e padrões dignos de vida para todas as pessoas. Nos regimes totalitários, as disputas se transformam com facilidade em conflitos radicais entre o bem e o mal, entre amigos e inimigos, que muitas vezes conduzem à violência e à eliminação física dos adversários.

A fragilidade das democracias, porém, reside em que as pessoas, especialmente em tempos de mudança e crise, esperam de seus governos mais que a simples administração dos serviços e o processamento pacífico dos conflitos de interesse. As democracias modernas foram criadas a partir da constituição dos estados nacionais, os quais muitas vezes trataram de ir mais além da simples administração dos interesses comuns, buscando representar – e às vezes criar – certos valores cívicos de identidade cultural, com apelos nacionalistas, religiosos ou étnicos, que vão mais além do sentido da democracia como garantia dos direitos cidadãos. Se, por um lado, esta ampliação de funções trouxe certa legitimidade e apoio aos governos, ela também, especialmente quando assumida de forma exagerada, permitiu abrir espaços às experiências totalitárias que terminaram por destruir os próprios fundamentos da democracia. O século XX foi marcado por uma longa e dolorosa história de democracias fracassadas e regimes autoritários, surgidos quase sempre com a promessa de superar a crise econômica, social e moral de suas sociedades, culminando tudo isso em uma verdadeira tragédia.

Os valores próprios da democracia não podem ser os de uma cultura, nacionalidade, religião ou identidade étnica particular, e sim os valores universais do pluralismo, da tolerância, da diversidade e das liberdades individuais. Além disso, os regimes democráticos precisam ser eficientes e cumprir bem suas tarefas: manter condições adequadas para o funcionamento da economia, administrar redes de proteção e serviços sociais, proteger a população em situações de conflitos externos e catástrofes naturais e lidar com os problemas cada vez mais complexos criados pela mudança climática e degradação ambiental. A competência funcional dos regimes democráticos não deriva automaticamente nem de sua adesão aos valores democráticos, nem da existência das

instituições clássicas da democracia representativa. Ela depende de um trabalho permanente de construção institucional, em prol da busca de formatos e mecanismos que possam, ao mesmo tempo, fortalecer e dar expressão plena aos princípios democráticos e desenvolver a capacidade funcional dos governos de lidar com a agenda econômica, social e ambiental das sociedades contemporâneas.

2. Democracia direta e sistemas representativos.

A democracia direta, que os atenienses exerciam tomando suas decisões em praça pública, seria a forma mais pura de democracia. Porém, ela não é compatível com as características das sociedades modernas. Quando os cidadãos são milhões e as decisões são complexas, elas precisam ser tomadas por pessoas – líderes, representantes, administradores, especialistas – que tenham autoridade e delegação para agir em nome do interesse comum e que tenham recursos institucionais necessários para fazer com que se cumpram. Na democracia, esta autoridade e delegação não são jamais ilimitadas e devem desenvolver-se segundo procedimentos legais, garantindo a liberdade e os direitos de expressão das minorias (Dahl 1985; Dahl 1998). É este respeito pelas instituições, pelas formalidades legais e pelo pluralismo que distingue os regimes democráticos dos autoritários, os quais muitas vezes podem chegar a ter o apoio da maioria da população, mesmo que seja de maneira efêmera.

A grande maioria dos países latino-americanos vive hoje um sério problema de perda da legitimidade de seus sistemas representativos, com muita desconfiança e incredulidade das populações em relação aos seus dirigentes e às instituições de governo. O otimismo que predominou até fins da década de 1970 e inícios da de 1980, com o fim dos regimes autoritários, deu lugar a uma preocupação crescente em torno da capacidade das novas democracias de responder às expectativas nelas depositadas. Esta situação levou a propostas de criação de mecanismos de participação e controle diretos dos cidadãos nas decisões que lhes concerne, em substituição às instituições e autoridades formais. Esta situação é geralmente acompanhada pelo surgimento de líderes carismáticos que ganham prestígio e poder ao se oporem aos procedimentos regulares da vida democrática, como porta-vozes de princípios morais e éticos mais elevados.

A teoria política mostra que não há como reunir mecanicamente as preferências dos indivíduos em uma preferência geral (Arrow 1951) e que existirão sempre diferenças de informação e preferências entre a população e seus representantes, tornando difícil, senão impossível, que a primeira controle totalmente o comportamento dos segundos. É essencial, em uma democracia, que o princípio da representatividade seja garantido e que existam mecanismos regulares e previsíveis que permitam aos cidadãos avaliar seus dirigentes e confirmar, ou não, seus mandatos. Mas é essencial, também, que existam lideranças que sejam capazes de expressar e dar forma aos interesses difusos da sociedade e prezar o uso e o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

3. Representatividade e governabilidade

Existe uma discussão permanente, entre os especialistas, sobre a melhor forma de organização dos sistemas representativos – presidencialismo ou parlamentarismo, sistemas uni ou bicamerais, multi ou bipartidaristas, majoritários ou proporcionais, ampla liberdade ou restrição para a criação de partidos políticos, entre outros. Parte da discussão tem a ver com a *representatividade* em si mesma. Se o número de votos necessários para eleger um congressista é o mesmo em todo o país, e se a proporção de congressistas por partido corresponde à proporção de eleitores que votaram pelos diferentes partidos, pode-se dizer que a representatividade é perfeita. Entretanto, os diferentes sistemas eleitorais alteram esta representatividade de diversas maneiras, variando o número de representantes das diferentes regiões e distritos eleitorais, criando os mais variados sistemas eleitorais – quase tantos quantos países existem. Assim, por exemplo, na América Latina, Equador, Bolívia, Chile, Argentina, Colômbia e Brasil, nesta ordem, estão entre os 20 países com pior representatividade nas câmaras de deputados, em uma lista de 78 países sobre os quais há dados. Nos países que possuem senados, Argentina, Brasil, Bolívia, República Dominicana, Venezuela e Chile, também nesta ordem, estão entre os 10 pior representados nestas câmaras, de um total de 25 países sobre os quais há informação (Samuels e Snyder 2001).

Quando a representatividade é baixa, a maioria dos eleitores – que não entende a complexidade dos procedimentos eleitorais – muitas vezes esquece os nomes das pessoas em que votou e não tem como manter-se informada sobre a atuação de seus supostos representantes. Tudo o que puder ser feito para aproximar os eleitores aos eleitos – e estes

àqueles –, tornar mais simples e transparentes as regras de representação e fazer fluir para os eleitores a informação sobre o que fazem os eleitos, contribui para melhorar a legitimidade dos sistemas representativos. No entanto, isto não significa que não existam situações na quais é preciso dar mais voz e representatividade a determinados setores, sobretudo em países marcados por importantes diferenças étnicas e regionais.

Um segundo problema é o da *governabilidade*. Governos que precisam negociar com um grande número de partidos e agir dentro de limites legais que definem a forma e a destinação dos recursos públicos têm mais dificuldade para tomar decisões e responder às prioridades que se colocam. O parlamentarismo europeu resolve este problema de uma maneira relativamente simples, ao fazer do Executivo uma expressão direta da maioria parlamentar, mas se ressente quando as forças políticas representadas no parlamento se fragmentam. Nas Américas predomina o sistema presidencialista, que dá ao presidente um mandato público próprio, que muitas vezes não coincide – ou se contrapõe diretamente – com as maiorias no parlamento. Isto estimula o hiper-presidencialismo, que afeta os poderes e atribuições do Poder Legislativo – e às vezes também do Poder Judiciário –, concentrando poder demasiado no Executivo. O conflito potencial entre o Executivo e o Legislativo pode ser reduzido quando os governos são formados, na prática, por gabinetes de coalizão com forte apoio parlamentar, prática que se institucionaliza nos regimes semipresidencialistas, em que os ministérios dependem do voto de confiança parlamentar (Amorim Neto 2006).

Em ambas as formas de governo, presidencialista e parlamentarista, existe o problema da oposição entre as responsabilidades do Executivo, no âmbito nacional, e os mandatos dos parlamentares, os quais costumam responder a lógicas locais, regionais ou setoriais. Os regimes parlamentaristas devem fortalecer os partidos políticos, os que precisam apresentar-se diante da população com seus programas de governo, enquanto que nos regimes presidencialistas são as características individuais, ou de representatividade regional ou setorial dos candidatos, as que predominam.

4. Partidos políticos e movimentos sociais

Para além das características dos sistemas eleitorais e das relações entre o Executivo e o congresso, está a questão da legitimidade dos partidos políticos, que são o canal pelo qual

se processa a seleção dos representantes e dirigentes políticos. Muitos países da América Latina jamais tiveram sistemas partidários estáveis, enquanto que, em outros, os antigos partidos políticos sofreram um processo grave de deterioração. Não se espera, em um regime democrático, que as pessoas estejam, todo o tempo, mobilizadas politicamente, pelo próprio fato da liberdade e autonomia de que gozam na vida privada. Mas, sim, espera-se que, nos momentos em que são chamados a escolher seus representantes, os cidadãos entendam que os partidos é que são chamados a representá-los, valorizando seu papel. Infelizmente, como bem sabemos, isso nem sempre ocorre desta forma. Assim, por exemplo, a pesquisa EcoSocial, realizada nos principais centros urbanos de sete países da região em 2007, mostra que, em todos eles, 80% ou mais das pessoas têm baixa ou nenhuma confiança nos partidos políticos (Valenzuela, Schwartzman, Valenzuela, Scully, Somma, e Biehl 2008) .

Diferentes soluções foram propostas ou tentadas para resolver esta situação, buscando aproximar os partidos aos eleitores. Muitos países, nas décadas de 1980 e 1990, trataram de descentralizar a administração pública, fazendo com que as autoridades governamentais ficassem mais próximas dos cidadãos. Outros países tentaram ampliar a oferta partidária, facilitando a criação de novos partidos. Outro movimento, no mesmo sentido, foi a adoção do sistema de primárias para a eleição dos candidatos. Nenhum destes caminhos produziu, por si mesmo, bons resultados. Na visão de um analista, a descentralização administrativa "contribuiu para o colapso do sistema de partidos e para a emergência de "*outsiders*" na Venezuela e no Peru, a polarização política e territorial na Bolívia e a fragmentação do sistema de partidos na Colômbia e no Equador"; a permissividade para a criação de novos partidos "introduz confusão e opacidade no processo eleitoral" e afeta o direito dos cidadãos de escolher de maneira informada; a proliferação de listas de candidatos desvia as energias dos partidos para os processos de nomeação e competição interna, tornando difícil que eles se apresentem aos eleitores como instituições ou movimentos com programas e ideologias políticas consistentes e, por fim, as votações primárias, ao potencializar a voz dos grupos mais militantes e organizados, não leva de fato a uma democratização da participação política" (Mustapic 2007). Outro caminho para aumentar a legitimidade dos partidos seria torná-los mais próximos à – e corresponsáveis da – implementação das políticas dos governos. Isto seria importante para os governos, na medida em que os

partidos poderiam dar mais legitimidade e apoio a suas políticas, e também para a opinião pública, que teria mais facilidade em identificar os partidos com determinadas opções. Isto significaria, na prática, aproximar-se mais do modelo político parlamentarista (Lamounier, Linz, Lijphart, e Valenzuela 1991) ou, pelo menos, eliminar a norma que ainda existe em muitos países que proíbe que membros do Legislativo ocupem postos no Poder Executivo. Entretanto, a mesma desconfiança que existe em relação aos partidos é um importante obstáculo às propostas de mudança institucional que tenham por objetivo dar-lhes mais poder e responsabilidade.

A crise dos sistemas partidários se torna mais séria pelo fato de que existem hoje muitas outras formas de expressão e participação, política e social, através de organizações e movimentos da sociedade civil ou do ressurgimento das identidades étnicas, culturais e religiosas que atuam fora dos canais políticos tradicionais, seja como grupos de pressão sobre os governos, ou buscando criar novas formas de organização política e social (Sorj e Martuccelli 2008). Os governos, em diversos níveis, tratam de estimular a participação de pessoas de diferentes níveis da administração, desde conselhos e grupos de trabalho de alto nível, para a discussão e elaboração de propostas de médio e longo prazo, até conselhos comunitários locais para o acompanhamento, avaliação e apoio das atividades das agências públicas em áreas como saúde, educação e serviço social. Finalmente, há uma tendência crescente por parte dos governos de implementar suas políticas através da transferência de recursos para organizações civis e privadas, com ou sem fins lucrativos.

Há muitos aspectos positivos nestes processos de participação ampliada da cidadania, mas há também aspectos negativos, pela captura fácil das organizações e movimentos sociais por pessoas que se autodefinem como representantes de determinados segmentos ou setores da população e que, de fato, afetam os direitos da maioria não militante, em termos de fazer valer suas preferências e interesses. Definitivamente, com todos os seus problemas, ainda não foram identificados mecanismos superiores ao dos partidos políticos formais, das eleições periódicas e dos processos Legislativos regulares para processar e dar expressão às preferências da maioria e, ao mesmo tempo, dar legitimidade aos governos. Não existem receitas simples para os problemas de representatividade e governabilidade nos regimes democráticos, o que não significa que os formatos legais e institucionais sejam irrelevantes. Dentro das peculiaridades de cada país, existem princípios que devem ser buscados para

garantir que os processos eleitorais competitivos se mantenham e que existam possibilidades reais de mudança nas estruturas de governo e de poder, através dos processos eleitorais (Przeworski e Maravall 2003). Tudo isso para que a população se sinta representada pelos governos que elegeu, que o Poder Executivo possa governar e que os parlamentos possam exercer suas funções legislativas e de fiscalização em relação aos atos do Executivo. Sempre se criticou, na América Latina, a formalidade muitas vezes vazia das normas legais e institucionais, em contraposição às práticas informais, quando não ilegais, do dia a dia. É uma tensão que existe de fato, mas que não se pode resolver pela consagração da ilegalidade e da informalidade, e sim pela construção progressiva de uma ordem legal mais justa, equitativa e democrática.

5. Da democracia liberal à democracia social.

Que temas e questões devem ser objeto de ações e deliberações por parte de um estado democrático? As democracias ocidentais cresceram junto com a afirmação da liberdade e da autonomia das pessoas, e a separação entre a vida privada, a ser exercida com ampla liberdade, e a vida pública, que somente devia lidar com questões que afetam o bem comum. O estado democrático é laico, não oposto à religião, mas separado dela; garante a propriedade privada e a liberdade de comércio; e dá ampla liberdade de expressão de opiniões e de circulação de informação sobre todos os temas que possam interessar aos cidadãos.

Esta democracia minimalista, no entanto, não resistiu à lógica de transformação dos estados nacionais e à crescente demanda no âmbito dos direitos sociais, que fazem com que apenas o exercício das liberdades individuais seja insuficiente, por si só, para resolver essas demandas e aspirações. As democracias contemporâneas, com diferenças importantes entre os distintos países, intervêm na vida econômica, cobrando impostos, fazendo investimentos, regulando os mercados; atuam na formação profissional, moral e técnica dos cidadãos, através da educação pública e do financiamento da cultura, da pesquisa científica e da inovação; criam sistemas obrigatórios de proteção social; e definem os interesses do estado nacional e os bens econômicos e culturais a ele associados, através da política externa e, quando é necessário, por meio do uso da força militar.

A ampliação das funções dos estados modernos fez com que a democracia não fosse capaz de se manter somente pela via única da crítica liberal aos regimes absolutistas e com base na afirmação dos valores e direitos individuais. Tornou-se necessário que os estados democráticos modernos fossem capazes de expressar e levar adiante os ideais coletivos de ordem econômica e justiça social, em seus diferentes aspectos. As limitações do estado liberal são bem conhecidas. Deixadas ao livre jogo dos mercados e à ação dos cidadãos, as sociedades não têm como desenvolver serviços públicos, reduzir a desigualdade entre as pessoas e as regiões, melhorar a educação, criar sistemas de proteção social e saúde pública e lidar com os problemas crescentes de degradação ambiental e mudanças climáticas. Os próprios mercados precisam ser regulados, e a crescente internacionalização dos fluxos de mercadorias, dinheiro, pessoas e informações requer a presença ativa de governos competentes nas diferentes arenas internacionais em que se faz necessária sua contribuição para o desenvolvimento de novas formas de cooperação e de governabilidade internacional. A crise financeira de 2008, à margem de toda análise simplista, não fez mais que reforçar esta característica dos estados democráticos modernos.

Entretanto, estas ações não requerem – na realidade, são incompatíveis com – regimes políticos que pretendam planejar o futuro em seus detalhes e comandar verticalmente a economia e a sociedade. Os governos, por mais competentes que sejam, não têm como substituir a infinidade de decisões e iniciativas individuais que dão força e dinamismo às sociedades e economias contemporâneas. As tentativas de criação de grandes sistemas de planejamento centralizado levam, quase sempre, à criação de máquinas burocráticas caras e incompetentes, quando não a políticas desastrosas e ao sufocamento das iniciativas individuais. Os regimes democráticos não necessitam de grandes planos, mas de políticas setoriais bem estudadas e definidas, que possam desenvolver ações eficazes em áreas como a educação, a inovação, o transporte público, a energia, o meio ambiente, a proteção social, a saúde, a segurança pública e a administração dos complexos urbanos metropolitanos. Cada uma destas áreas e ainda outras não mencionadas são suficientemente complexas a ponto de tornar necessária a existência de agências públicas altamente competentes, que tenham capacidade de fazer uso dos conhecimentos técnicos e científicos específicos de seu setor e que possam agir diretamente e em colaboração com outros setores da sociedade civil e do setor privado e com os diferentes níveis e setores do governo.

Poucos governos nacionais ou locais na América Latina têm capacidade para lidar com estas questões (Echebarría 2006). Quando esta capacidade existe, ela costuma estar mais desenvolvida nas áreas de política econômica, administração financeira e política fiscal, que nas demais. Tampouco os países mais desenvolvidos, que conseguiram estabelecer administrações públicas profissionais e competentes, conseguem levar adiante suas políticas setoriais sem a participação e colaboração ativa de amplos setores da sociedade. Os recursos humanos, intelectuais, organizacionais e materiais que as sociedades contemporâneas possuem em suas universidades, empresas e organizações voluntárias são muito mais amplos do que a administração pública pode mobilizar com seus próprios meios.

As políticas públicas, para que sejam bem desenhadas, adotadas, implementadas e avaliadas, dependem destes recursos e capacidades de toda a sociedade, bem como da legitimidade política que resulta da participação ativa dos diversos setores da sociedade na formulação e implementação de políticas de longo prazo e de interesse comum. O sucesso das políticas públicas depende também da relação que se possa estabelecer entre os governos nacionais e estaduais, provinciais e locais, em que se dividem os países do ponto de vista político-administrativo. O pressuposto dos estados federais é que os governos locais contem com recursos financeiros e humanos necessários para atender suas necessidades locais, enquanto os governos de nível mais alto se encarreguem das questões de interesse regional, nacional e internacional. Na prática, a capacidade financeira, humana e administrativa dos governos locais é muito variável, enquanto que os governos centrais são os que têm mais recursos materiais, administrativos e legais para agir. Neste contexto, os sistemas federativos se transformam com facilidade em sistemas clientelísticos, em que os governos locais dependem dos benefícios que possam obter em função de sua capacidade de negociar e apoiar politicamente o governo central, o qual, por sua vez, depende dos políticos regionais e locais como base de sustentação política. Muitas vezes, o resultado desta lógica clientelística é uma séria limitação na capacidade de atuação dos governos centrais, sem que, com isto, a capacidade de atuação dos governos locais aumente (Abrucio 1998).

6. O contexto ético e moral das sociedades democráticas

A vida política não ocorre no vazio, nem se limita ao âmbito das instituições políticas enquanto tais, mas, em grande medida, depende de certo contexto ético e moral que se desenvolve e consolida em um conjunto de instituições que são os componentes fundamentais das democracias contemporâneas.

Na América Latina, os políticos e os eleitores são muitas vezes criticados por buscar na política a satisfação de seus interesses privados, e não o bem-comum da população. Mas esta é uma realidade que existe em todas as partes. A diferença entre as democracias latino-americanas e as democracias mais exemplares e bem-sucedidas da Europa não é que os políticos e cidadãos de um lado sejam mais egoístas, e os do outro, mais altruístas, e sim que na Europa existe maior estabilidade e previsibilidade das instituições, em contraste com a precariedade institucional da grande maioria dos países latino-americanos. A importância das instituições é hoje amplamente reconhecida, embora não se saiba com certeza como elas evoluem e se consolidam. Quando as instituições são estáveis, existem fortes recompensas para projetos pessoais e familiares de longo prazo, a construção de carreiras e reputações profissionais e a participação política dos cidadãos em termos de garantir, aperfeiçoar ou encontrar novas formas para a permanente manutenção e renovação dessas instituições. Quando as instituições não existem, são frágeis e o futuro é incerto, predominam as estratégias individuais de curto prazo, a falta de confiança entre as pessoas, os comportamentos predatórios e, no outro extremo, a busca de respostas imediatas e simplistas para os problemas sociais, econômicos e morais que se acumulam. São extremos que na prática muitas vezes se aproximam, gerando combinações de oportunismo político e de ideologias totalizantes que constituem uma das características centrais dos regimes totalitários de ontem e de hoje.

Os processos de construção das bases morais e institucionais das sociedades democráticas são lentos, e a experiência histórica mostra que eles incluem pelo menos quatro aspectos principais: a consolidação das profissões, começando pelas que têm relação com a vida pública, como o direito, a vida religiosa e a atividade militar, de onde saem os quadros que estruturam e dão permanência às carreiras profissionais dos estados nacionais, junto com profissões tais como a medicina e a engenharia; o desenvolvimento dos sistemas educativos

e das universidades, que dependem também da consolidação e fortalecimento das profissões acadêmicas e de magistério, com amplo papel de elaboração e transmissão de valores, conhecimentos e competências e de criação de caminhos legítimos e aceitos de mobilidade social; a presença de empresários e instituições sindicais que se organizam e competem para a produção e repartição da riqueza e dependem, para sua prosperidade, de mercados baseados em relações trabalhistas, comerciais e empresariais estáveis, na previsibilidade dos contratos, na estabilidade da moeda, nos direitos de associação e na proteção das partes contra a intervenção arbitrária do estado na vida econômica e nos direitos de propriedade. E, finalmente, sistemas partidários abertos, que regulam os processos de disputa e acesso ao poder político.

Além dessas instituições centrais, as sociedades democráticas abrem espaço para uma grande variedade de organizações e associações voluntárias, de caráter local ou nacional, de tipo cultural, religioso, desportivo, de caridade e de defesa e propagação de ideias e valores, que dão textura, estabilidade e sentido adicionais à vida social e comunitária das pessoas. No âmbito especificamente político, as instituições definem quais são os participantes legítimos e ilegítimos nos processos de decisão, reúnem e estabilizam os atores relevantes que participam dos processos políticos, criam padrões estáveis de representação e ampliam os horizontes de tempo em relação às expectativas dos diferentes agentes que participam dos processos políticos (O'Donnell 1998a; O'Donnell 1998b).

À medida que a sociedade se torna mais complexa, pode-se esperar que as instituições cresçam e se fortaleçam, permitindo a coordenação e o atendimento das necessidades das pessoas. Entretanto, estes processos de institucionalização não são harmônicos, nem se desenvolvem naturalmente. Estão sempre inacabados. As novas tecnologias, os novos meios de comunicação e informação, as mudanças geracionais e os processos internacionais de mobilidade, tudo isso tende a questionar as velhas instituições, abrindo espaços para novas incertezas e novas formas de vida em sociedade. As instituições se ressentem quando os níveis de mobilização e hiper-mobilização social, quando as pessoas não encontram instituições adequadas para canalizar suas demandas, bem como em situações de extrema fragmentação partidária e de dificuldades de constituir governos ou coalizões de maioria, situações que muitas vezes terminam comprometendo ou afetando a legitimidade, eficiência e efetividade do sistema político em seu conjunto. Nenhuma democracia

moderna se constitui sem que suas instituições centrais estejam consolidadas, mas evitando formatos institucionais e códigos morais rígidos, enquanto permanecem abertas à experimentação, inovação e incerteza.

É neste contexto que o problema da corrupção política deve ser entendido. As discussões sobre corrupção costumam concentrar-se em suas consequências práticas de curto prazo: se elas prejudicam ou facilitam os negócios, ou se é um problema grave ou um mal necessário e de importância secundária para a conquista e o exercício do poder político. Mas, o problema principal da corrupção não é sua dimensão estritamente moral – que parece não preocupar tanto a grandes setores da população, nem tampouco, lamentavelmente, a muitos intelectuais e formadores de opinião na América Latina –, nem mesmo suas consequências práticas, de curto prazo, e sim o que ela destaca como padrão de comportamento para a sociedade na vida do trabalho, da educação, das relações de mercado e até na própria vida em família. Quando o sistema político é corrupto, prevalecem os comportamentos predatórios, as instituições não se consolidam, a sociedade não desenvolve as bases de confiança sem as quais os regimes democráticos não podem funcionar adequadamente. Todas as sociedades, em diferentes graus, vivenciam problemas de corrupção, mas existe uma grande diferença entre situações em que a corrupção é, claramente, um problema marginal e de natureza criminosa, e situações em que ela está na base do exercício do poder econômico e político (Schwartzman 2008).

7. As instituições de governo na América Latina

Além dos desenhos institucionais necessários para fortalecer a representatividade política e a governabilidade, é necessário que as instituições de governo na democracia – os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – possam funcionar adequadamente, cumprindo bem com as funções que lhes são próprias, com reconhecimento e aprovação por parte da sociedade. Os países da América Latina, em sua quase totalidade, estão ainda muito longe de alcançar tal objetivo, sem desconsiderar os avanços nesta direção.

O Parlamento

Em suas origens, o parlamento, que surgiu por oposição às monarquias absolutistas, foi a instituição democrática por excelência, elaborando constituições, formando e destituindo

governos, controlando a cobrança de impostos e o uso de recursos públicos, e colocando limites, ao mesmo tempo que orientando a ação do Poder Judiciário. Nos regimes presidencialistas, como os da América Latina e dos Estados Unidos, o Executivo mantém suas próprias bases de legitimidade e poder, e o Legislativo funciona, sobretudo, por reação a suas iniciativas, aprovando ou rejeitando seus projetos de lei. Em alguns casos, o Legislativo é suficientemente forte para fazer com que o Executivo incorpore seus representantes e interesses na formação dos gabinetes e na elaboração de políticas econômicas e sociais, de médio e longo prazo. Em outros casos, o poder do Legislativo não vai além da capacidade de seus membros de negociar, caso a caso, as condições de seu apoio ao Executivo, e, finalmente, há situações em que o Legislativo é totalmente passivo, apoiando de forma automática as iniciativas do Executivo, sem maiores necessidades de participação ou negociação (Morgenstern e Nacif 2002).

Existem três questões centrais em relação ao funcionamento dos sistemas Legislativos na América Latina: seu papel como apoio ou obstáculo à ação do Executivo, a legitimidade dos mandatos Legislativos, e o exercício efetivo das funções que se pode esperar que sejam cumpridas por tal poder do estado. Muitas vezes existe uma tensão entre dar apoio e fortalecer a governabilidade que resulta da ação do Executivo, nas políticas e ações de âmbito nacional, e o atendimento das demandas e expectativas dos eleitores, geralmente de tipo local, regional ou setorial.

A atuação do Poder Legislativo, em suas relações com o Executivo, e seu impacto sobre a governabilidade têm sido objeto de muitas pesquisas e estudos, que mostram que, em casos como o do Brasil, em que o controle formal dos partidos sobre os congressistas é reduzido, com sérios problemas de representatividade e predomínio de comportamentos clientelísticos, o Legislativo não constitui, necessariamente, um obstáculo à governabilidade (Amorim Neto 2006; Figueiredo e Limongi 1999). A governabilidade é facilitada quando o partido do presidente detém uma maioria no parlamento, ou quando os gabinetes são organizados com a participação dos partidos que apóiam o governo – o que se denominou "presidencialismo de coalizão". Quando este tipo de coalizão não é possível, existe a tentação, por parte do Executivo, do "presidencialismo imperial", através do uso – e, às vezes, do abuso – de prerrogativas legislativas, de diferentes formas de interferência e pressão sobre os demais poderes públicos, ou então recorrendo à consulta plebiscitária. O

potencial destrutivo destas instituições é muito alto, pela ausência de mecanismos institucionais que permitam a substituição do presidente ou a dissolução do parlamento, com convocação de novas eleições, como formas de resolver os "*impasses*" fora dos calendários eleitorais previamente estabelecidos. O semipresidencialismo, como existe hoje em países como França e Finlândia, foi sugerido como uma forma de resolver esta situação, preservando a autonomia e o papel político e institucional do Chefe de Estado, mas submetendo o gabinete ministerial à aprovação e eventual veto do Legislativo.

Quando os partidos políticos controlam as listas de candidatos ao parlamento, a dependência dos eleitos em relação aos líderes partidários costuma ser forte, o que facilita o estabelecimento de acordos políticos entre o Congresso e o Executivo. Embora este controle não seja explícito, os parlamentares que integram os partidos de governo e apóiam o Executivo têm mais acesso a recursos institucionais e financeiros para eles e seus eleitores, que têm os de oposição ou os independentes. Isto faz com que, muito freqüentemente, os congressistas optem por mudar de partido e apoiar o presidente, embora tenham sido eleitos por partidos de oposição.

A subordinação dos congressistas ao Executivo, embora possa facilitar a governabilidade, também pode reduzir a obrigação que os parlamentares têm de atender às demandas de seus eleitores e, desta maneira, afetar sua própria legitimidade. Esta última é uma função importante do Poder Legislativo, diferente das políticas mais genéricas e globais que são próprias do Executivo (Carey 2003). Por outro lado, entretanto, a linha que separa a legítima defesa dos interesses setoriais da pura e simples apropriação privada de recursos públicos, por parte dos políticos, nem sempre é clara e se torna particularmente obscura quando, uma vez terminadas as eleições, os vínculos entre eleitores e eleitos se diluem. Diferentes modalidades de voto distrital, com mandatos construídos com fortes vínculos locais, de tipo majoritário, puros ou combinados com votos em listas partidárias, baseados em votação proporcional, foram propostas para resolver esta situação. Além de facilitar o contato entre os eleitos e os eleitores, o voto majoritário pode ter outros efeitos, como o de reduzir o número de partidos, o que pode ser importante para a governabilidade, embora resulte em uma redução do pluralismo político e partidário. Não existem receitas fáceis para reformar os sistemas de representação, que necessitam tornar compatíveis objetivos aparentemente contraditórios como são, por um lado, facilitar a governabilidade e dar

consistência à ação dos partidos e, por outro, abrir espaços para dar lugar à expressão política das minorias e fortalecer os vínculos entre eleitores e eleitos. Claramente, nenhum dos dois extremos é desejável, e é parte da arte da política desenhar, em cada contexto, os formatos institucionais mais adequados.

Além das funções convencionais de apoiar ou se opor à ação do Executivo e defender os interesses de seus eleitores, o Poder Legislativo tem a responsabilidade de formular e aprovar leis que estabelecem e garantem os direitos das pessoas, definem as regras para o recolhimento de impostos e uso de recursos públicos, e estabelecem os limites da autoridade dos demais poderes de estado, entre outras regras que definem a convivência em sociedade.

Junto com os parlamentos nacionais, existem assembléias regionais, provinciais e municipais que têm responsabilidades semelhantes em suas respectivas jurisdições. Para cumprir suas tarefas, os Legislativos precisam de apoio técnico especializado, que, ou existe em seu próprio âmbito político-administrativo, ou então deve ser proporcionado pelos partidos políticos ou grupos sociais aos quais os legisladores estão associados. Na maioria dos países da região, a iniciativa de projetos de lei mais importantes cabe em geral ao Executivo, que depois negocia os ajustes e detalhes com os legisladores. A existência de assessorias profissionais, como as que existem nos Estados Unidos e na Alemanha, dão ao Poder Legislativo condições melhores para se relacionar com o Executivo de forma menos assimétrica. Porém, para que estas funções sejam cumpridas, é necessário que os legisladores tenham interesse em cumprir integralmente com as funções que lhes são próprias. Quando isto não acontece, os recursos à disposição do Legislativo se transformam em simples vantagens a serem utilizadas pelos legisladores e seus parceiros mais próximos.

Um dos problemas que afetam o Poder Legislativo, sobretudo em nível regional e municipal, é o distanciamento crescente que se nota entre suas áreas de competência formal e o espaço territorial e institucional em que se colocam as questões que mais afetam os cidadãos, em sua vida cotidiana. Questões centrais para as grandes metrópoles, como o sistema de transporte público, a segurança e as obras de saneamento, requerem administradores regionais que muitas vezes não existem ou têm autoridade insuficiente. Por outro lado, os assuntos relacionados com a atividade econômica, o emprego, as políticas de

saúde e outras, geralmente são administrados em nível nacional, fora do alcance dos legisladores locais. Esta situação de desvinculação dos parlamentares em relação a algumas destas funções básicas, em nível municipal ou regional, contribui para um afastamento em relação aos seus eleitores, repercutindo negativamente no que constitui uma das bases de legitimidade da ordem democrática. Por um lado, esta situação estimula o surgimento de novas formas de participação e representação da sociedade, que se apresentam como mais autênticas e diretas, mas com os conhecidos riscos de uma virtual usurpação do interesse por parte de pequenos grupos mais organizados, e, por outro, justifica propostas políticas populistas e autoritárias, de substituição das instituições democráticas por líderes carismáticos e movimentos sociais.

O Executivo

Uma característica central do Poder Executivo nas sociedades democráticas é sua transformação, de simples instrumento de dominação de determinados setores da sociedade em relação aos demais, em uma agência responsável pela coordenação e implementação do bem comum. A desigualdade social e os conflitos de interesse continuam existindo nas sociedades democráticas, ao mesmo tempo em que os processos eleitorais não se reduzem simplesmente à eleição de uma autoridade, e sim resultam em processos reais de transferência e mudança de poder. De fato, uma característica central da democracia é que as disputas de poder se fazem segundo regras institucionalizadas e aceitas por todas as partes, reduzindo desta forma os níveis de conflito. Uma das importantes diferenças entre os sistemas democráticos e os não democráticos é que, em boa medida, os governos eleitos democraticamente têm uma ampla base de apoio e legitimidade, e governam a partir de um consenso geral sobre a ordem democrática e suas funções, as quais transcendem as diferenças e conflitos de interesse. Outra característica dos sistemas democráticos é que a apropriação privada do patrimônio público por parte dos governantes é considerada como ilegítima e abusiva.

Estes fundamentos de consenso e probidade no exercício do poder público não resultam automaticamente dos processos eleitorais ou Legislativos, senão que supõem um processo de consolidação institucional que a maioria dos países latino-americanos ainda não completou. Na falta destes, os processos de transição política são muitas vezes traumáticos,

as questões de conquista, manutenção e distribuição dos benefícios do poder se tornam mais importantes para os governos que a execução de políticas, e as ações governamentais costumam ser erráticas, com uma forte prioridade dada a decisões simples e de forte impacto eleitoral e sobre a opinião pública, em detrimento de atividades mais complexas, menos visíveis e de prazo mais longo.

Para superar esta situação, em que o Executivo recebe um mandato para governar, mas sem que os mecanismos de gestão e de relação com a sociedade estejam plenamente estabelecidos, o Poder Executivo precisa evoluir tanto para dentro, criando estruturas administrativas profissionais, estáveis e competentes para cumprir as funções que se solicitam cada vez mais dos estados modernos, como para fora, definindo com clareza as relações do governo com o setor privado e a sociedade civil.

O fortalecimento do serviço público.

O desenvolvimento para dentro consiste, em parte, na criação de uma administração pública semelhante à que foi descrita há cem anos por Max Weber como uma burocracia racional e legal, mas o certo é que deve ir além disto. Algumas das características das burocracias clássicas continuam sendo importantes, como a estrita separação entre os interesses privados e o exercício das funções públicas, bem como a impessoalidade na ligação entre os funcionários e os cidadãos, tratando a todos como iguais. Outras características, porém, evoluíram, a começar pelo fato de que o funcionário público de hoje não pode agir somente cumprindo a letra da lei ou sua mera formalidade, mas deve estar comprometido com os resultados substantivos das funções que estão sob sua responsabilidade.

No passado, as atividades dos funcionários eram, sobretudo, legais e processuais. Estas atividades tradicionais continuam existindo, mas os estados modernos regulam a economia, fazem investimentos, criam e administram sistemas de energia, comunicação e transporte público, fornecem serviços de saúde e educação, administram prisões, produzem estatísticas econômicas e de população e realizam uma infinidade de outras atividades que requerem competências técnicas e profissionais. É impossível prever e prescrever, nas leis e regulamentos, todos os detalhes para o cumprimento destas atividades, e as democracias latino-americanas ainda oscilam entre os extremos das regulações burocráticas rígidas, que

coíbem a iniciativa e a criatividade dos funcionários e técnicos, e estruturas totalmente informais, que abrem espaço para decisões arbitrárias e abusos de poder.

Alguns pensam que estas iniciativas mais substantivas, como o fornecimento de saúde e educação, não devem ser exercidas exclusivamente pelo setor público, e que ficariam melhores em mãos da iniciativa privada, na qual prevalecem os mecanismos de controle de qualidade que resultam da concorrência nos mercados. Por outro lado, é certo que o estado deve fornecer serviços que são normalmente proporcionados pelo setor privado, como a produção e distribuição de alimentos. No entanto, em todas as democracias contemporâneas, o setor público é um importante fornecedor, embora não exclusivo, de serviços como saúde, educação e segurança pública, entre outros, ao mesmo tempo em que as experiências mais extremas de privatização destas atividades nem sempre foram positivas.

A questão não é quais funções devem ser total ou parcialmente exercidas pelo setor público ou privado, mas a maneira em que elas são organizadas, executadas e avaliadas. A experiência internacional mostra que, quando estas funções são exercidas pelo setor público, elas necessitam de sistemas administrativos manejados de acordo com as melhores práticas profissionais, no interior de instituições com capacidade de decisão e ação autônomas, que são avaliadas por seus resultados e não apenas pela formalidade de seus procedimentos, que é o mais tradicional no âmbito da administração pública.

As experiências de reforma dos sistemas administrativos na América Latina dão conta de quatro processos principais, cada qual com suas vantagens, mas também com novos problemas que surgem e precisam ser entendidos e enfrentados. O primeiro é a reforma da própria estrutura da burocracia central do Estado; o segundo se refere aos processos de descentralização dos governos nacionais para os governos regionais e locais; o terceiro, aos processos de privatização, e o quarto, à contratação externa, ou "*outsourcing*" dos serviços públicos.

Quanto ao primeiro processo, comparados às democracias mais estabelecidas ou desenvolvidas, são poucos os estados latino-americanos que avançaram significativamente na criação de burocracias públicas formais e estáveis, com regras impessoais de contratação de funcionários, promoções por mérito e regras claras de controle administrativo no uso de

recursos públicos (Echebarría 2006). Em princípio, o mecanismo de livre designação para os postos de confiança deveria permitir ao governo conduzir mais de perto as atividades da burocracia pública. Na prática, entretanto, muitas nomeações nestes postos de confiança são políticas, enquanto os funcionários regulares, protegidos por uma legislação favorável, se organizam em sindicatos e pressionam o governo por soldos, em oposição a esforços dirigidos a torná-los mais responsáveis pelos resultados de seu trabalho. Os esforços para mudar esta situação, em geral, oscilam entre dois extremos. Por uma parte, para dar mais flexibilidade e capacidade de ação ao setor público, criam-se novos formatos institucionais, como fundações, empresas públicas e agências executivas, submetidas a regras administrativas do setor privado e supervisionadas pelos governos em função de seus resultados (Beltrão 1968). Por outra parte, para evitar os abusos e a corrupção que podem surgir em situações de maior liberdade, busca-se aumentar o controle formal sobre estas instituições, fazendo-as voltar-se às regras mais rígidas – e mais inoperantes – da burocracia formal.

No segundo caso, referente aos processos de descentralização, pode-se dizer que tiveram maior consistência. Este processo ocorreu, especialmente a partir das décadas de 1970 e 1980, sobretudo nas áreas de educação e saúde, e significou importantes transferências de recursos entre os diferentes níveis de governo (Landerretche M. e Marfán L. 2007). A justificativa para a descentralização costuma ser que os governos centrais não têm capacidade gerencial suficiente para administrar estes serviços e levá-los às localidades; que seriam mais bem administrados pelos governos locais e que, além disso, estariam submetidos ao controle direto da população local. O certo é que estes processos de descentralização foram mais exitosos nas cidades e regiões melhor administradas, que são geralmente as mais ricas, enquanto nas regiões e comunidades mais pobres e com menos recursos humanos, estas transferências podem ser desastrosas. Uma maneira de compensar esta situação é pela via da criação de mecanismos compensatórios, de transferência de recursos para as áreas mais pobres, mas existe sempre o risco de que estes recursos terminem sendo apropriados pelas elites locais e não cheguem efetivamente aos mais necessitados. Há bastante evidência de que, na América Latina, o processo de descentralização obedeceu menos a uma preocupação pelo melhor funcionamento da administração pública e mais a um processo de divisão do poder que resultou da

fragmentação dos partidos nacionais em países como Brasil, Argentina, Colômbia, Venezuela e México. (Willis, Garman, e Haggard 1999).

No terceiro caso, referido aos processos de privatização, que tiveram seu apogeu nos anos dos ajustes econômicos da década de 1990, eles responderam a uma dupla necessidade; por um lado, de acumular recursos para reduzir a dívida pública e os gastos correntes dos governos e, por outro, de permitir que os mercados proporcionassem os serviços que a população necessitava e os governos não proporcionavam, seja por incapacidade administrativa, seja por falta de recursos para investimentos. Os resultados foram variados. Algumas destas privatizações, em áreas como comunicações e telefonia, indústria pesada, transportes públicos e mineração, tiveram bons resultados, gerando empresas sólidas que produzem bens e serviços e devolvem aos governos impostos significativos. Além das transferências de empresas e serviços por parte do setor público, o setor privado cresceu para ocupar nichos importantes que o setor público não conseguia atender plenamente, por seus próprios meios, como a educação, os serviços de saúde e a segurança pessoal. Mas, nem sempre os processos de privatização foram realizados de forma adequada, criando espaços para um conluio de interesses e grandes negócios em benefício de determinados grupos e piorando a qualidade e os custos dos serviços para o público. Entretanto, estas situações não podem ser interpretadas como uma condenação dos processos de privatização como um todo.

No quarto e último processo, nota-se uma forte tendência, em toda a região, a passar ao setor privado a execução de atividades que permanecem como atribuição do setor público, mas que são transferidas, em sua administração, para empresas privadas ou organizações não-governamentais. Esta contratação externa, ou "*outsourcing*", ocorre quando o setor público transfere a execução ou administração de determinadas atividades a empresas privadas ou a organizações não-governamentais da sociedade civil. Em sua forma mais simples, ela consiste na contratação, por parte da administração pública, de serviços auxiliares como limpeza, transporte e alimentação. Ela se torna mais complexa e inclusive discutível quando há contratação externa de atividades que normalmente são consideradas mais próprias do setor público como o registro de documentos, a segurança pública e os serviços de apoio a setores mais necessitados da população. Nestes casos, existe sempre o risco de apropriação do setor público por parte de empresas ou organizações não

governamentais, nacionais ou internacionais, muitas vezes de forma explícita, a partir de acordos políticos de governos com movimentos sociais e grupos de interesse que os apóiam. Quando ocorrem estas situações, a relação entre o Poder Executivo e estas organizações deixa de ser profissional e técnica e adquire dimensões políticas e ideológicas que as tornam muito mais difíceis de regular e supervisionar (Sorj 2005).

As concessões de serviço público, como os de infraestrutura (estradas, portos, aeroportos), eletricidade, transporte público e coleta de lixo, entre outros, são diferentes das privatizações, já que as atividades em questão, embora administradas privadamente, permanecem sob controle e supervisão do setor público. As atividades privatizadas, entretanto, se tornam independentes e sujeitas à lógica dos mercados. Mas, a separação entre ambas as formas não é clara, porque o setor público continua exercendo um poder de regulação e controle sobre atividades privadas consideradas de interesse social.

Controle, regulação e formas gerenciais do Executivo.

O crescimento e aumento das funções do Poder Executivo levaram a uma busca de novas formas de controle e regulação, tanto da sociedade sobre o Executivo, como deste último sobre suas agências – os controles de tipo horizontal, feitos entre as agências públicas, e os controles verticais, das agências sobre setores específicos da atividade governamental, são exemplos disso.

O controle da sociedade sobre o Executivo ocorre, sem dúvida, através das eleições, que avaliam de maneira global o desempenho dos governos, bem como através da ação do Legislativo, que tem poderes, em alguns países, de avaliar e contestar ações específicas, investigar os comportamentos e até destituir ministros ou Presidentes da República, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, e a acusação constitucional ("*impeachment*"), ou pelo próprio Poder Judiciário que pode julgar a legalidade de atos abusivos e estabelecer uma sanção criminal. Além disso, a maioria das sociedades modernas possui organismos e agências independentes de controle, como os "*ombudsmen*", os auditores, os tribunais de contas ou o Ministério Público, responsáveis por acompanhar, de forma continua e permanente, os atos do Poder Executivo em todos os níveis. Os aspectos positivos e negativos destes diferentes mecanismos são discutíveis, mas a conclusão geral é que o formato legal é menos importante que a cultura política e a institucionalidade com que

trabalham, que é o que faz com que estes mecanismos sejam mais ou menos eficientes. Na América Latina, a eficiência destes controles costuma ser limitada, muitas vezes pela fragilidade política das instituições de controle; outras, pela atenção exclusiva posta nos aspectos formais e não substantivos, da ação governamental; outras, pela lentidão dos processos judiciais; e outras, finalmente, pela corrupção ou falta de autonomia política destas instituições (Melo 2007). Além destes controles externos, o Executivo tem seus próprios mecanismos internos de supervisão das diferentes agências que lhe são subordinadas e que, de alguma forma, antecipam os controles externos, através de auditorias, inspetores e outros procedimentos.

A insuficiência dos controles processuais, que no melhor dos casos garantem que os funcionários estejam cumprindo a letra da lei, mas nada dizem sobre os resultados que se conseguem, nem sobre a eficiência no uso dos recursos públicos, levou, em toda parte, à busca de novas formas de regulação interna, que não são muito diferentes do tipo de controle que o setor público exerce sobre as instituições privadas que funcionam em regime de concessão.

No que se refere ao âmbito regulatório, muitas vezes o regulador não exerce seu controle sobre a instituição regulada através da supervisão e do controle direto de suas ações, e sim, seguindo à distância os resultados, através de indicadores de desempenho de diferentes tipos (Hood 2007; Hood e Scott 2000). Existem muitas questões associadas a estes novos processos de gerenciamento e regulação, que vão desde os mecanismos de seleção dos reguladores até a explicitação e o acompanhamento de metas e objetivos que as agências reguladoras devem cumprir. Uma alternativa é atribuir a regulação a um pequeno grupo de funcionários públicos altamente profissionais e imunes a pressões políticas, que possam inclusive regular e controlar os demais reguladores. Como, por outro lado, as áreas de atuação do poder público costumam ser muito amplas ou com características muito específicas, dependendo do caso, existe a tendência oposta, de selecionar os reguladores entre os regulados, com o consequente risco de captura das agências de regulação por parte destes últimos. Outro problema é o da assimetria de informações, com os regulados mais informados que os reguladores e, por isso mesmo, mais capazes de fazer prevalecer seus próprios interesses. A regulação excessiva do setor privado pode ter efeitos perversos para

o fornecimento de serviços que a regulamentação pretende estimular, quando, por exemplo, o controle de preços de determinados serviços afasta os fornecedores privados.

Além dos controles que o Executivo exerce sobre setores específicos em áreas como energia, transportes, educação e saúde, a atuação do Executivo, em coordenação com o Poder Judiciário, tem um papel de grande importância para a qualidade do ambiente geral em que se dão as transações econômicas, bem como para a vida cotidiana das pessoas. Esta questão foi examinada, sobretudo, do ponto de vista das percepções do setor empresarial, em termos das dificuldades ou facilidades que os agentes econômicos encontram para investir nos distintos países, em função de suas características de governabilidade. O Banco Mundial fez um esforço para organizar os indicadores disponíveis em seis dimensões, a saber: (1) Voz e "*accountability*", como indicadores de direitos políticos, civis e humanos; (2) instabilidade política e violência, incluindo o terrorismo; (3) eficácia do governo, em termos da competência técnica dos mesmos e da qualidade dos serviços públicos; (4) peso regulatório e existência de políticas hostis ao setor privado; (5) império da lei, com indicadores sobre o cumprimento de contratos, funcionamento da política, agilidade do sistema judicial e sobre delinquência e (6) controle da corrupção, desde as contravenções cotidianas até a captura do Estado por parte de grupos criminosos (Kaufmann e Kraay 2005). Há uma forte correlação entre estes indicadores e o nível de renda dos países, ficando a dúvida se é a riqueza que permite melhores condições de governabilidade ou, pelo contrário, se é a governabilidade que cria as condições para a equidade social e a riqueza, coisa que os dados parecem confirmar.

A questão do papel relativo da administração do estado, do setor privado e das organizações governamentais na execução de políticas públicas na América Latina, bem como das diferentes formas de regulação e controle, não podem ser analisadas em termos das preferências ideológicas por um ou outro tipo de instituições, mas em termos das funções que se espera que os estados cumpram em uma sociedade democrática, com as limitações financeiras e institucionais da região. Não há dúvida que cabe ao setor público a responsabilidade de atender às necessidades básicas da população e garantir o acesso de todos aos serviços básicos. Também não há dúvida de que existe muita energia, competência e recursos no setor privado e nas organizações da sociedade civil que devem ser estimulados e utilizados, e não há incompatibilidade, em princípio, entre a busca do

lucro – ou de uma margem de lucro legítima – e o fornecimento de serviços públicos de qualidade. Os problemas que podem surgir nos processos de privatização e contratação externa de atividades públicas não são piores, em princípio, que os problemas que podem surgir quando estas atividades permanecem encerradas nas burocracias públicas. O que distingue as boas práticas das más não são seus formatos, mas se o governo, em sua atuação direta ou indireta, se orienta ou não pelos interesses mais gerais da sociedade, a partir do mandato político que recebeu, e se o faz com a melhor utilização dos recursos disponíveis na sociedade.

O Poder Judiciário

A América Latina tem uma longa tradição de sistemas Judiciários independentes do Poder Executivo e um complexo sistema legal herdado da Espanha e de Portugal, muito mais voltado a garantir os direitos mercantilistas dos impérios que a defender os cidadãos contra o Estado, ou regular as relações entre as pessoas na sociedade civil. As instituições jurídicas se desenvolveram mais para garantir os direitos dos setores mais ricos da população que dos cidadãos como um todo. Embora o princípio da universalidade das normas jurídicas seja hoje aceito em todos os países, os custos associados aos processos legais fazem com que seja muito mais fácil para as pessoas com recursos ter acesso à proteção legal que para pessoas mais pobres, que não têm como se defender (Taylor 2006).

A democracia tem como condição essencial o pleno funcionamento do império da lei em suas diferentes dimensões: a capacidade do Poder Judiciário de colocar limites à ação dos demais poderes públicos, o efetivo acesso dos cidadãos à proteção legal e à estabilidade e razoável previsibilidade das decisões judiciais, segundo a legislação e a jurisprudência existentes. Para cumprir suas funções, o Poder Judiciário precisa ser autônomo em relação aos demais Poderes do estado, integrado por profissionais de carreira, e ter autoridade para administrar seus próprios recursos. Estas são condições necessárias, mas não suficientes, posto que não garantem, por si mesmas, que as funções do Poder Judiciário se cumpram adequadamente. Da mesma maneira que os demais poderes do estado, o Poder Judiciário também precisa de mecanismos de controle externo que assegurem que suas funções sejam plenamente cumpridas.

A primeira destas funções é a agilidade nas decisões e o acesso à justiça no caso das pessoas com menos recursos, garantindo os direitos de todos e protegendo as pessoas contra o poder arbitrário dos governantes. As razões pelas quais a justiça é lenta e cara têm muito a ver com a falta de pessoal e de infraestrutura e instalações adequadas, mas também com práticas processuais arcaicas que sobrecarregam os tribunais e fazem com que os processos legais se estendam indefinidamente, com custos crescentes para as partes. A experiência internacional mostra que o Poder Judiciário pode ser muito mais eficiente, decidindo com rapidez e sem atropelar os princípios em que se baseia a ação da justiça. Já existe hoje, dentro do Poder Judiciário da maioria dos países da região, ampla consciência sobre a necessidade de renovação e várias iniciativas em curso, como os novos sistemas de procedimento criminal que foram introduzidos nos últimos 15 anos (Langer 2007).

A segunda expectativa é que o sistema legal proporcione um ambiente estável e previsível para o funcionamento da economia. Se o direito de propriedade não está devidamente garantido, ou se os contratos podem ser burlados ou desconhecidos sem claro amparo na lei, tudo isso conduz a um forte desincentivo para os investimentos privados de longo prazo. Não há como esperar comportamentos totalmente previsíveis por parte de juízes e tribunais, cuja função é, justamente, tomar decisões em situações específicas marcadas pela incerteza, em relação às quais a aplicação da lei não é clara. Mas esta função de interpretação não pode ser confundida com a noção – que recentemente se tornou corrente em alguns círculos legais – de que os juízes devem decidir de acordo com sua própria ideia do que é justo ou injusto, independentemente do que diz a lei, bem como da jurisprudência seguida pelos tribunais superiores. Embora inspirado em boas intenções, este ativismo político termina por aumentar a ineficiência dos sistemas legais, aumentando desta forma a percepção de injustiça. Ao contrário, a expectativa deve ser de que, uma vez estabelecida a jurisprudência sobre determinados assuntos, casos semelhantes sejam resolvidos rapidamente, sem que os juízes tomem decisões pessoais, que abrem caminho a recursos e apelações, dilatando prazos, aumentando os custos e mantendo a incerteza mais além do que seria razoável (Arida, Bacha, e Lara-Resende 2005; Pinheiro 2001; Sadek 2001).

O papel dos tribunais de justiça quanto a garantir os direitos individuais – que, escusado dizer, é de importância fundamental – criou um novo problema, que é o da transferência do referido poder do estado de decisões que seriam próprias do Poder Executivo, ou que

deveriam ser negociadas pelas partes no mercado (Gauri 2003). Um exemplo típico disto é o caso das políticas de saúde no Brasil, onde existe um princípio constitucional de que todas as pessoas têm direito ao atendimento médico gratuito em função de suas necessidades. Entretanto, o certo é que os recursos disponíveis são limitados e restringem a disponibilidade de determinados procedimentos e o uso de certos medicamentos. Isto levou as pessoas a recorrer aos tribunais de justiça, os quais, por sua vez, ordenam às instituições de saúde que cumpram com o indicado pelos médicos, restringindo ainda mais os recursos disponíveis para outras prioridades. Decisões como estas, de grande impacto econômico, político e institucional, não podem ser tomadas sem plena consciência de seus custos e implicações mais profundas, que podem resultar, em última instância, na desorganização dos serviços públicos, quando não na própria desmoralização do Poder Judiciário.

Por uma nova governabilidade

A governabilidade que a América Latina requer deve resultar da combinação dos elementos que garantam a legitimidade e a autoridade dos governantes, a participação da cidadania e as necessidades técnicas e operacionais que os governos precisam para o pleno cumprimento de suas funções. Os governos devem ser capazes não apenas de atender às demandas e aspirações de curto prazo de seus cidadãos, como também de assumir uma perspectiva de médio e longo prazo para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, produtiva e competente.

A questão da legitimidade não pode ser reduzida à popularidade dos governos em exercício, refletida nas pesquisas de opinião, nas votações plebiscitárias ou nas mobilizações das ruas. São as instituições, mais que os governantes, as que precisam ter legitimidade para funcionar, embora as instituições não existam à margem das pessoas que as integram e dirigem. De nada serve ter instituições bem projetadas se seus titulares as utilizam de forma destrutiva e corrupta; de pouco serve ter pessoas competentes, com forte espírito público e consciência ética, se não existirem instituições onde elas possam colocar em prática suas virtudes.

Por mais sólidas que sejam, a credibilidade e a confiança que a sociedade deposita em suas instituições e governantes precisam ser constantemente renovadas. Além dos controles institucionais aos quais os governantes devem se submeter, eles vivem também sob o

escrutínio permanente da opinião pública, que se expressa através dos meios de comunicação de massa, dos partidos políticos, das análises e avaliações de especialistas e formadores de opinião, dentro e fora dos países, e da vigilância de um número crescente de organizações não-governamentais, no âmbito da sociedade civil. Se no passado os governantes e administradores públicos podiam se esconder por trás da complexidade dos procedimentos administrativos e da invocação, quando fosse necessário, do princípio do "segredo de estado", hoje é essencial que os atos públicos sejam transparentes e acessíveis graças aos recursos das novas tecnologias da informação e comunicação. Isso não significa que o conceito de razões e interesses de estado, que requerem sigilo, tenha desaparecido, mas que seu uso deve ser reduzido ao mínimo indispensável e estar sempre sob o controle de outros poderes.

A necessidade que os estados modernos têm de lidar com os problemas substantivos que afetam os direitos sociais dos cidadãos, o funcionamento adequado da economia e, cada vez mais, a capacidade de administrar os impactos da deterioração ambiental e das mudanças climáticas, cria uma série de situações novas que não existiam quando as funções do estado se limitavam, quase exclusivamente, à garantia das liberdades individuais e da ordem pública. Hoje, os governos precisam, além dos recursos políticos e legais, dos conhecimentos e recursos técnicos que existem nas empresas e comunidades profissionais, cuja existência transcende os limites da burocracia pública e as fronteiras nacionais. O anterior requer, por sua vez, um fluxo constante de contatos, colaboração e abertura dos governos a ideias e conhecimentos que vêm do exterior. O exemplo mais notável deste último, nos anos recentes, é a questão da mudança climática, que está entrando nas agendas governamentais graças aos alertas e à mobilização da comunidade científica especializada.

O estado também precisa incorporar as capacidades da sociedade, através das organizações desta última, as quais, quando funcionam adequadamente, dão à atividade pública o conteúdo e a densidade que os governos por si mesmos não conseguem ter. Isto é especialmente visível em áreas como a saúde pública, a educação e a gestão dos espaços urbanos, e é também importante em políticas dirigidas a setores sociais minoritários ou marginalizados. Finalmente, o Estado precisa poder mobilizar recursos e a capacidade gerencial do setor privado, que tem condições de fazer investimentos e fornecer recursos de que o setor público nem sempre dispõe por si mesmo.

Todas estas relações de cooperação e associação correm o risco da apropriação do Estado por parte de grupos privados, ou da sociedade civil, os quais podem fazer prevalecer seus próprios interesses particulares sobre os interesses da sociedade. As possibilidades de privatização e apropriação de instituições e programas públicos por parte de organizações governamentais, corporações profissionais e grupos de interesses privados são sempre altas, assim como é alto o risco de que políticos e administradores se transformem em defensores ou intermediários dos interesses destes setores. Para que isto não ocorra, para além do que é legítimo, é preciso que as associações se façam sempre de maneira transparente, com mecanismos explícitos de controle externo e supervisão. O Estado não pode, por si mesmo, fazer tudo, mas isto não é motivo para, simplesmente, colocá-lo em mãos de grupos de interesse setoriais ou privados.

A nova governabilidade requer também novas formas de organização e divisão do trabalho que podem exigir o redesenho da maneira como as instituições públicas estão constituídas. O Executivo precisa tornar-se mais eficiente, eliminando as estruturas e os procedimentos burocráticos supérfluos, introduzindo práticas modernas de gestão, fortalecendo sua capacidade de regulação, bem como sua capacidade de ação de longo prazo. O parlamento precisa fortalecer sua legitimidade e sua capacidade de legislar e fiscalizar. O Poder Judiciário precisa tornar-se mais ágil e fortalecer sua credibilidade. A divisão do trabalho e a distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo precisam ser revisadas, abrindo espaços para novos tipos de agências e mecanismos de cooperação regional. Conseguir uma articulação adequada entre Executivos presidencialistas, parlamentos politicamente fragmentados e sistemas de votação proporcional, que é a situação típica na América Latina, não é uma questão trivial.

A América Latina sempre conviveu com um paradoxo, como é, por um lado, a crença de muitos de que os governos precisam planejar e comandar a economia e a vida social e, por outro lado, a realidade de estados debilitados, pouco institucionalizados e capturados por diferentes combinações de entidades públicas, sob regimes autoritários ou democráticos, interesses privados, redes clientelísticas e arranjos populistas. Depois do fracasso do socialismo real, a ideia de um estado planejador já não encontra muitos adeptos entre os especialistas, o que não significa que o modelo liberal do estado mínimo possa se manter. Embora não seja possível prever e planejar o futuro, é possível e necessário trabalhar e

construir, nesta perspectiva, desenvolvendo fontes de energia, criando sistemas de transportes e comunicações, administrando os complexos urbanos, fortalecendo os sistemas educativos e a capacidade de pesquisa e inovação e desenvolvendo instituições que favoreçam a autonomia, a iniciativa e a criatividade das instituições privadas e da sociedade civil. Nos próximos anos, será muito provavelmente na área das mudanças climáticas e de preservação do meio-ambiente em que este papel ativo e criativo dos estados democráticos precisará agir mais decididamente, liderando um esforço crescente de coordenação de toda a sociedade para enfrentar as dificuldades que se anunciam.

Conclusão: A construção da democracia na América Latina

Esta visão sucinta de objetivos, realidades e do que ainda falta para desenvolver e consolidar a democracia na América Latina mostra que este será um processo longo, sujeito a acertos e erros, avanços e retrocessos, pelo qual, porém, é necessário passar. Nossa convicção central, de que os regimes democráticos consolidados e institucionalizados são, a longo prazo, os melhores e mais capacitados para a criação de riqueza e a redução da desigualdade social, nem sempre parece ver-se confirmada na prática. A democracia social tem altos custos e pouca flexibilidade para adaptar-se às mudanças tecnológicas e econômicas que possam afetar o estilo e nível de vida da população. Por outro lado, o crescimento econômico que se observou em muitos países da região, em princípios do século XXI, estimulado em grande parte pelo crescimento econômico da China, parece ter menos a ver com a qualidade de seus sistemas institucionais que com a disponibilidade de recursos naturais, o desenvolvimento agrícola e a mão de obra barata. A própria China, apesar dos avanços significativos nas últimas décadas, tanto em termos de liberdade econômica, como de liberdades individuais, ainda é um regime político fechado e autoritário. E, no entanto, sem uma democracia efetiva, a sociedade não aprende a fazer bom uso da riqueza, nem a distribuir os benefícios do crescimento econômico de maneira equitativa. Os regimes democráticos são os únicos que permitem a acumulação da aprendizagem da convivência, bem como os mais capazes de fazer uso da competência intelectual e do comportamento ético de seus cidadãos, na forma de relacionar-se de uns com outros e com a sociedade como um todo. As democracias são imperfeitas, e as democracias latino-americanas, mais imperfeitas ainda. Mas, é preciso persistir na tarefa de

melhorá-las cada vez mais, sem ignorar que a imperfeição é parte indissolúvel da condição humana.

Referências

Abrucio, Fernando Luiz. 1998. *Os Barões da Federação os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec / Departamento de Ciência Política da USP.

Amorim Neto, Octavio. 2006. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung ; FGV Editora.

Arida, P., E. Bacha, and A. Lara-Resende. 2005. "Credit, interest, and jurisdictional uncertainty: conjectures on the case of Brazil." in *Inflation targeting, debt, and the Brazilian experience, 1999 to 2003*, edited by F. Giavazzi and I. Goldfajn. Cambridge, MA: The MIT Press.

Arrow, Kenneth Joseph. 1951. *Social choice and individual values*. New York: Wiley.

Beltrão, Hélio. 1968. *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro,: Dep. de Imp. Nacional.

Cardoso, Fernando Henrique and Ricardo A. Setti. 2006. *A arte da política : a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Carey, John M. 2003. "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America." *Comparative Politics* 35:191-211.

Dahl, Robert Alan. 1985. *A preface to economic democracy*. Berkeley: University of California Press.

—. 1998. *On democracy*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Echebarría, Koldo. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Figueiredo, A. and F. Limongi. 1999. *Relações Executivo Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Flisfisch, Angel. 2008. "¿Hay Alternativas a la Democracia Representativa? Democracia Representativa, Régimen e Institucionalidad, la

Política y los Políticos." in *Círculo de Debates del Futuro*, edited by E. Boeninger. Santiago, Chile: CIEPLAN.

Gauri, Varun. 2003. *Social rights and economics: claims to health care and education in developing countries*. Washington, DC: World Bank Development Research Group Public Services.

Hood, Christopher. 2007. "Public service management by numbers: why does it vary? where has it come from? what are the gaps and the puzzles?" *Public Money and Management*:95-102.

Hood, Christopher and Colin Scott. 2000. "Regulating government in a 'managerial' age: towards a cross-national perspective " LSE Centre for Analysis of Risk and Regulation, London.

Kaufmann, Daniel and Aart Kraay. 2005. "Governance matters IV governance indicators for 1996-2004, volume 1 of 2." [Washington, D.C.: World Bank.

Lamounier, Bolivar, Juan J. Linz, Arend Lijphart, and Arturo Valenzuela. 1991. *A Opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP : Editora Sumaré.

Landerretche M., Óscar and Manuel Marfán L. 2007. "Gobernabilidad macroeconómica - una reflexión desde América Latina." CIEPLAN, Santiago.

Langer, M. 2007. "Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery." *American Journal of Comparative Law* 55:617.

Melo, Marcus André. 2007. "Instituições e Regulação na América Latina." Instituto Fernando Henrique Cadoso, São Paulo.

Morgenstern, S. and Benito Nacif. 2002. "Legislative Politics in Latin America." Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, Ana Maria. 2007. "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos." São Paulo y Rio de Janeiro: Instituto Fernando Henrique Cardoso y Corporación de Estudios para Latinoaméica.

O'Donnell, Guillermo A. 1998a. "Horizontal accountability and new polyarchies." The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Ind.

—. 1998b. *Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America*. Notre Dame, Ind: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Pinheiro, Armando Castelar. 2001. "Economia e justiça: conceitos e evidência empírica." Instituto Futuro Brasil, Rio de Janeiro.

Przeworski, Adam and José María Maravall. 2003. *Democracy and the rule of law*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Sadek, Maria Tereza Aina. 2001. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Samuels, David and Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31:651-671.

Schwartzman, Simon. 2008. *Coesão social, democracia e corrupção*. São Paulo, Santiago: Instituto Fernando Henrique Cardoso, Corporación de Estudios para Latinoamerica.

Sorj, Bernardo. 2005. " Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency." Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro.

Sorj, Bernardo and Danilo Martuccelli. 2008. *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Taylor, Matthew M. 2006. "Beyond Judicial Reform: Courts as Political Actors in Latin America." *Latin American Research Review* 41:269-280.

Valenzuela, Eduardo, Simon Schwartzman, J. Samuel Valenzuela, Timotthy Scully, Nicolás M. Somma, and Andrés Biehl. 2008. *Vínculos, creencias y ilusiones - la cohesión social de los latinomericanos*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman, and Stephan Haggard. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America." *Latin American Research Review* 34:7-56.